ENCUADRANDO LA ACCIÓN HUMANITARIA





Madrid, mayo 2017

Edita: Red de ONGD de Madrid



C/ Embajadores 26, local 4
info@redongdmad.org
91 533 288
28012 MADRID
www.redongdmad.org

Financia: Comunidad de Madrid

Autoría: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria.
Francisco Rey Marcos, Camille Nussbaum, Atria Mier Hernández y Alicia Pérez Daza.



Foto de portada: UN Photo/Albert González Farran

Índice



Presentación

Los desafíos a los que tiene que hacer frente la comunidad internacional son múltiples y diversos. El año 2016 será recordado por acontecimientos históricos que han empujado a millones de personas a abandonar sus hogares. La Cumbre de Estambul, celebrada ese mismo año, venía a escenificar la voluntad de Naciones Unidas y su Secretario General, Ban Ki-moon, por aumentar el compromiso de los Estados en este ámbito. Desde la Red de ONGD de Madrid, que reúne a un centenar de ONG de Desarrollo con sede en la región, observamos con preocupación esta realidad.

La acción humanitaria gana peso como una de las herramientas necesarias para hacer frente a esta situación, y las organizaciones aumentamos los esfuerzos por fortalecer nuestros programas y proyectos. A pesar de los recortes que ha sufrido la Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto de origen estatal como descentralizada, en algunos casos los fondos destinados sí que se han orientado hacia esta prioridad.

En ese escenario en el que el humanitarismo está más presente que nunca, la Red pensó en un material que facilitara la comprensión de ese marco a personas que se aproximaban por primera vez a él. "Encuadrando la acción humanitaria" es un recurso pensado para profesionales del desarrollo, pero también para estudiantes, personal voluntario y la ciudadanía en general, cada vez más interesada en estas cuestiones.

Para ello, se ha contado con la autoría del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), organización de referencia en el sector, y con la financiación de la Subdirección General de Voluntariado, Cooperación Internacional y Responsabilidad Social Corporativa de la Comunidad de Madrid.

Introducción

La acción humanitaria es un componente de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) con una serie de especificidades que los actores que trabajan en ella deben conocer. Además, es fundamental que las organizaciones más centradas en cooperación al desarrollo posean una aproximación a la misma, ya que existen entre ambas modalidades puntos de conexión y retroalimentación.

Es un hecho que durante las últimas décadas, tanto los actores que trabajan en acción humanitaria como los fondos destinados a la misma, se han incrementado de manera sustancial, lo que convierte en aún más necesaria la promoción de ciertas nociones básicas de esta modalidad, no solo entre las organizaciones que trabajan en el campo de la acción humanitaria o del desarrollo, sino entre la ciudadanía en general y entre otros actores con relación directa o indirecta con el campo de la acción humanitaria y la solidaridad.

El objetivo de este material es proveer a las organizaciones de la Comunidad de Madrid y a la sociedad civil de un instrumento en el que puedan encontrar los fundamentos de la acción humanitaria, las principales iniciativas existentes en términos de mejora de la calidad, y los retos y dilemas a los que se enfrenta la acción humanitaria y sus trabajadores y trabajadoras en la actualidad.

Una mirada histórica

A lo largo de la historia y en prácticamente todas las culturas, ideologías y religiones han existido ideas y prácticas relacionadas con la solidaridad hacia las personas que sufren. Hay claros ejemplos de ello, siendo el primero del que se tiene un mayor conocimiento la gran respuesta internacional desencadenada por el terremoto de Lisboa de 1755, al que siguió un tsunami y un incendio.

Pero el nacimiento del humanitarismo, tal y como lo conocemos a día de hoy, no se produce hasta el siglo XIX. Concretamente se lo debemos a un joven suizo,



Henri Dunant, quién horrorizado por los efectos de la **batalla de Solferino** (1859) producida con motivo de la unificación de Italia, decide "**aportar cierta humanidad a la guerra**" y coordinar un dispositivo de socorro para asistir a soldados de ambos bandos. Posteriormente, escribió "Un recuerdo de Solferino" en el que dio testimonio de lo que había visto y vivido.

La gran aportación de Dunant fue alentar el surgimiento simultáneo de una **institución humanitaria,** que posteriormente sería el Comité Internacional de la Cruz Roja, y de una **rama del derecho internacional** (el Derecho Internacional Humanitario) que trata de proteger a las personas que no participan, o que han dejado de hacerlo, en las hostilidades, y limitar los métodos y medios de hacer la guerra.

¿Qué entendemos por acción humanitaria?

La evolución de la ayuda ha pasado por diferentes fases. Inicialmente se hablaba de **socorro** como el simple acto de asistir a las víctimas; posteriormente se popularizó el término de **ayuda humanitaria** entendiendo por ésta la distribución de bienes y servicios en situaciones de crisis en cantidad y calidad adecuada; finalmente se extendió el término de **acción humanitaria** que integra una serie de elementos que son los que se exponen en este documento y que le dotan de su singularidad.

Se entiende por **acción humanitaria** el conjunto de actividades de **protección y asistencia**, en favor de las víctimas civiles y militares de desastres, conflictos armados y otras situaciones de violencia y de sus consecuencias directas, orientadas a **aliviar el sufrimiento**, **garantizar la subsistencia** y **proteger los derechos humanos** y la **dignidad humana** con un **enfoque diferencial.**


Consecuencias del huracán Matthew en Haití. UN Photo/Logan Abassi

Terremotos, ciclones, tsunamis, ¿son el espacio exclusivo en los que se desarrolla la acción humanitaria?

Si bien, las actuaciones en este tipo de contextos son las más llamativas y conocidas, junto con las llevadas a cabo con personas refugiadas –dado el momento histórico en el que nos encontramos-, la acción humanitaria se desarrolla en muchos más contextos, y contiene otros componentes menos conocidos.

Es decir, la acción humanitaria no es solamente la ayuda humanitaria clásica (provisión de abrigo, agua potable, ayuda alimentaria, atención sanitaria...), sino que también aborda actividades de prevención y preparación, de “advocacy” o testimonio, de asistencia a personas refugiadas y desplazadas, de rehabilitación inmediata y post-desastre y actividades relacionadas con protección tanto en contextos de desastres “naturales” repentinos como en desastres de gestación lenta, en respuesta a crisis crónicas o de larga duración, en conflictos armados o en otras situaciones de violencia.

1. Encuadrando la acción humanitaria

¿Cuáles son las causas de que haya aumentado el peso de la acción humanitaria durante las últimas décadas?

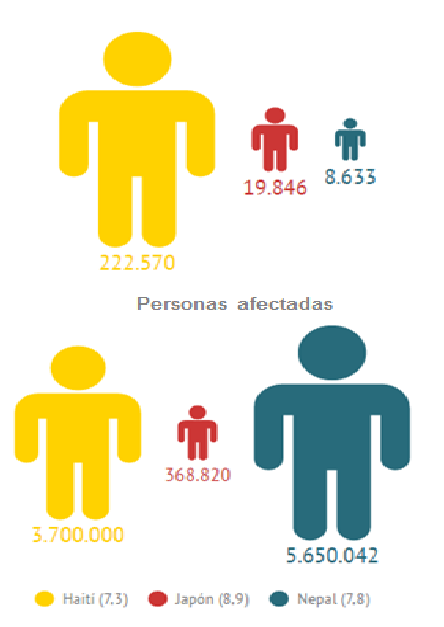
Este aumento se explica por diferentes motivos, entre los que destacan:

- Se han incrementado tanto el número de desastres como su intensidad e impacto. Factores como el cambio climático y el incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones han sido aspectos decisivos en ello.
- Se están desarrollando nuevos contextos de riesgo derivados de numerosas variables como la aparición de nuevas situaciones de violencia, la concentración de núcleos de población en grandes urbes en pésimas condiciones o el cambio en las dinámicas de los conflictos armados donde la población civil pasa a ser objetivo, entre otros.
- El aumento de la conciencia y la solidaridad ciudadana, fundamentalmente hacia grandes desastres naturales.
- La mayor visibilidad de la acción humanitaria frente a la cooperación debido tanto a las imágenes proyectadas de los desastres por los medios de comunicación como por el gran componente logístico y de despliegue de equipos internacionales que la primera respuesta suele llevar aparejada.
- El uso perverso de lo humanitario. En ocasiones se le otorga a la acción humanitaria funciones para los que no fue creada y se pretende que resuelva problemas que requieren una respuesta política, no humanitaria.

Consecuentemente, las poblaciones se enfrentan a diferentes tipos de amenazas. Tradicionalmente éstas se han categorizado como:

- **Amenazas naturales**: aquellas cuyo origen es más puramente natural: terremotos, tsunamis, ciclones, erupciones volcánicas…

- **Amenazas socio-naturales**: amenazas que tienen un origen natural pero se ven fuertemente influenciadas por la acción humana como son los deslizamientos o las inundaciones.
- **Amenazas antrópicas**: generadas por la acción humana como los conflictos armados, las situaciones de violencia o desorden, los accidentes tecnológicos o las migraciones forzadas.



Independientemente de categorizaciones, lo relevante es que las poblaciones, en especial las más vulnerables, experimentan niveles cada vez más altos de riesgo no ante una amenaza, sino ante diversas, que en muchas ocasiones se encuentran relacionadas, por ello es importante, que al analizar los factores de riesgo, se haga desde una óptica multi-amenaza.

¿Qué lleva a una amenaza a convertirse en un desastre?

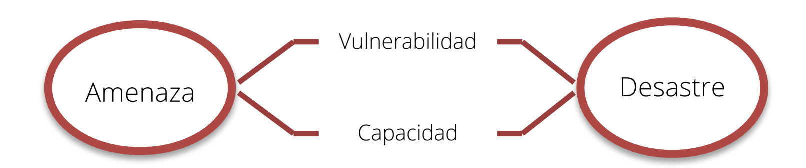
Una misma amenaza puede producir un efecto muy desigual en diferentes países, y dentro de un mismo país la población se puede ver afectada en muy diferentes niveles. Todo ello depende del riesgo.

Se entiende por **riesgo** la probabilidad de que se produzca un evento potencialmente catastrófico y sus consecuencias negativas; esa probabilidad será más alta cuánto mayor exposición exista, menores sean las capacidades o mayores sean las vulnerabilidades del país y su población. Por lo tanto, que una amenaza se convierta en desastre es consecuencia de un riesgo mal gestionado.

Este hecho es claramente visible comparando cómo algunas amenazas causan terribles impactos, y otras, de mayor virulencia, tiene una afectación menor en la población. Ante una misma amenaza, cuanto mayor sean las capacidades y menor



las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad, es decir, mejor se haya gestionado el riesgo, menor será su impacto.



Los desastres, no son neutros al género, edad, condición física, social, económica y política. Ni los países son afectados por igual, ni sus sociedades. Los países con unos niveles de desarrollo más desiguales son más afectados por ellos, así como lo son las personas más vulnerables dentro de estos países. Un proceso justo de desarrollo debería garantizar un acceso equitativo que rompa las cadenas de la desigualdad y vulnerabilidad existentes.

Existen 3 grandes hitos a nivel internacional en materia de reducción de riesgos que han guiado los avances en la materia, han sido:

- La Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama (1994).
- El Marco de Acción de Hyogo (2005-2015).
- El Marco de Sendai (2015-2030).



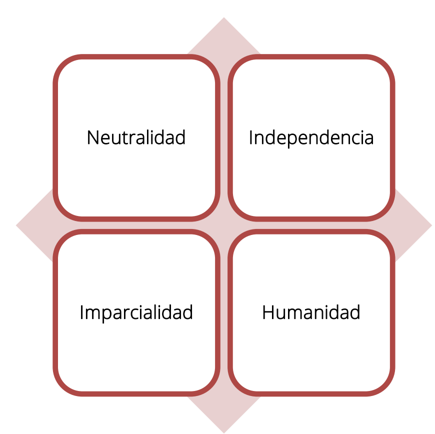
Asistencia, protección y testimonio, los tres pilares de la acción humanitaria

Como decíamos en la introducción, la acción humanitaria no es solo asistencia, sino que incluye otras dimensiones menos conocidas y de igual importancia. Dependiendo de la situación y de la organización humanitaria en cuestión, se pondrá mayor énfasis en una de ellas.

En última instancia, dicha asistencia debe ser guiada por los **principios humanitarios** y brindada por **organizaciones imparciales.**

¿Qué son los principios humanitarios?

Los principios son la **piedra angular** de la acción humanitaria, y podemos entenderlos como criterios por los cuales la acción humanitaria debe orientarse.



Humanidad: Derecho de todas las personas a recibir ayuda con el objetivo de prevenir y aliviar el sufrimiento.

Imparcialidad: Incluye el que no haya discriminación ni se condicione por motivos de raza, sexo, creencia y otros, y de prioridad en función de las necesidades.

Independencia: Como garantía de imparcialidad frente a presiones políticas, económicas o de otro tipo.

Neutralidad: No tomando parte en los conflictos. No supone una neutralidad intelectual, sino un comportamiento neutral en un conflicto.

En ocasiones, el respeto por los principios humanitarios es difícil de conjugar con las realidades que la acción humanitaria y el personal humanitario enfrentan, y de ello se derivan importantes dilemas.



Investigaciones de Naciones Unidas en Sudán del Sur. UN Photo/Isaac Billy



En este sentido, el **Código de Conducta para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales en programas motivados por catástrofes** (1994) contiene 10 principios que tratan de guiar las acciones a realizar:

1. Lo primero es el deber humanitario.

2. La ayuda prestada no está condicionada por la raza, el credo o la nacionalidad de los beneficiarios ni ninguna otra distinción de índole adversa. El orden de prioridad de la asistencia se establece únicamente en función de las necesidades.

3. La ayuda no se utilizará para favorecer una determinada opinión política o religiosa.

4. Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental.

5. Respetaremos la cultura y las costumbres locales.

6. Trataremos de fomentar la capacidad para hacer frente a catástrofes utilizando las aptitudes y los medios disponibles a nivel local.

7. Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro.

8. La ayuda de socorro tendrá por finalidad satisfacer las necesidades básicas y, además, tratar de reducir en el futuro la vulnerabilidad ante los desastres.

9. Somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos.

10. En nuestras actividades de información, publicidad y propaganda, reconoceremos a las víctimas de desastres como seres humanos dignos y no como objetos que inspiran compasión.

2. Cuestión de derechos

La acción humanitaria se ha movido tradicionalmente en un precario equilibrio entre el enfoque más "asistencialista", centrado en satisfacer las necesidades básicas durante una emergencia, y la demanda, cada vez más creciente, de re-enmarcarla en el marco normativo de derechos en el que surgió (Derecho Internacional Humanitario), con un enfoque de derechos ampliado (Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho de las personas refugiadas, etc). Fruto de esta evolución es la reconversión – al menos teórica - de la "**ayuda**" humanitaria en la "**acción"** humanitaria.

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que participan o que ya no lo hacen en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. Comprende los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977 relativos a la protección y la asistencia a las víctimas de los conflictos armados.

En la actualidad muchos de los conflictos armados se caracterizan por ataques a la población civil que se convierte en objetivo de graves y sistemáticas violaciones de sus derechos. En este panorama los actores humanitarios también han pasado a convertirse en objetivos como lo demuestran, por ejemplo, los recurrentes ataques a hospitales en Siria. Otro ejemplo, de cara a la población civil, es el uso de la violencia sexual como arma de guerra que es una de las atrocidades más extendidas en la actualidad. En estos contextos, la idea de "**protección**" como eje vertebrador de la acción humanitaria es fundamental. Es decir, la función principal de los actores humanitarios debe ser la de **asistir y proteger** a la población durante una emergencia –sea de la naturaleza que sea.

El Comité Permanente entre Organismos (IASC por sus siglas en inglés)[1] que es el órgano que reúne a las organizaciones internacionales[2] que trabajan en la

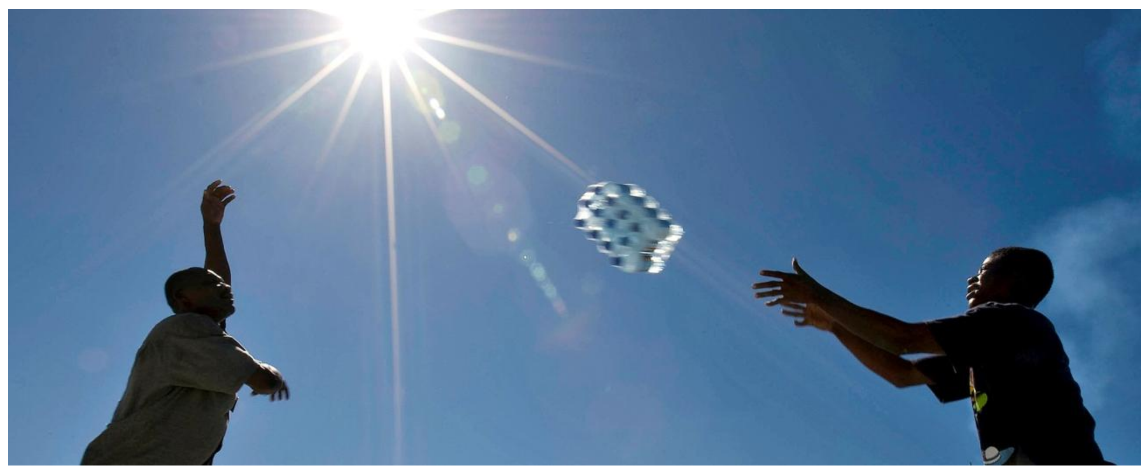
[1] Conoce más sobre el Comité Permanente entre Organismos: https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20on%20Message_IASC_vSP.pdf



provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones afectadas, define protección como:

"**El conjunto de las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de las personas refugiadas. Las organizaciones humanitarias y de derechos humanos deben llevar a cabo estas actividades de manera imparcial, sin prejuicio alguno sobre la raza, la religión, el origen nacional o étnico, el lenguaje o el género**"

Sobra decir que **la protección es una responsabilidad, también de carácter internacional**[3]**, que atañe a todas las partes** en una emergencia: partes en conflicto (en el caso de un conflicto armado), al Estado (en caso de haberlo), a la comunidad internacional, a los actores humanitarios, y a los de desarrollo y derechos humanos. Durante una emergencia se "protege contra la vulneración de derechos", desde los más básicos: derecho a la vida, derecho a la integridad física y mental; hasta otros de desarrollo normativo posterior e incluso de tercera generación, dependiendo del contexto, y de la tipología de emergencia ante la que nos encontremos.



Reparto de agua tras la tormenta Hanna, en Haití. UN Photo/Logan Abassi

---

[2] Incluye agencias de la ONU, el Banco Mundial, la Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Medialuna Roja y Organizaciones No Gubernamentales.

[3] Véase la Responsabilidad de Proteger: http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml

Esta variedad en las tareas de protección queda reflejada, por ejemplo, en los cuatro principios planteados en el **Manual Esfera** cuyo objetivo es guiar la protección en la acción humanitaria (veremos más detalles de esta herramienta en el siguiente capítulo):

1. Evitar exponer a las personas a daños adicionales como resulta de nuestras acciones.
2. Velar porque las personas tengan acceso a una asistencia imparcial, de acuerdo con sus necesidades y sin discriminación.
3. Proteger a las personas de los daños físicos y psíquicos causados por la violencia y la coerción.
4. Ayudar a las personas a reivindicar sus derechos, obtener reparación y recuperarse de los abusos sufridos.

En definitiva, **lo que se está protegiendo es la dignidad de los seres humanos**, lo que nos sitúa de lleno en el llamado **Enfoque de Derechos Humanos**. Este enfoque hace que contemplemos a los/as supervivientes en una emergencia como titulares de derechos y no como meros receptores/as de asistencia. Ello tiene importantes implicaciones en el enfoque y modos de trabajar de los actores humanitarios. **Un enfoque basado en derechos genera responsabilidades** ante las titulares de derechos y entiende que estas personas tienen además de vulnerabilidades, capacidades y que **su participación es crucial** a lo largo de todo el proceso, entre otras cosas si queremos respetar el principio de "no hacer daño".

A modo de resumen, el siguiente cuadro presenta algunas de las principales diferencias de ambos enfoques.

	Enfoque de Necesidades	Enfoque de Derechos
Población a la que se dirigen	Beneficiarios/as (sujetos de necesidades)	Titulares de derechos (sujetos de derechos)
Rendición de cuentas	Ante donantes y contribuyentes	Ante donantes, contribuyentes y ante



		titulares de derechos y comunidades
Percepción de los/as receptores	Multi-vulnerables	Multi-vulnerables y multi-capaces
Participación población	Parcial, más acentuada en el diagnóstico	Crucial y en todo el proceso
Se pone el acento en	Necesidades y servicios sociales básicos	Dignidad de las personas

El conjunto de normas jurídicas pertinentes en el ámbito humanitario se puede, de manera esquemática, resumir en tres componentes principales. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es el marco jurídico internacional vinculante más inclusivo que existe, ya que incluye a todos los seres humanos y obliga a todos los Estados signatarios. El Derecho Internacional Humanitario incluye derechos específicos y obligaciones concretas durante conflictos armados. Por último el Derecho de las personas refugiadas y las Directrices respecto al desplazamiento interno se enfocan concretamente en las poblaciones obligadas a huir de su hogar.

MARCO JURÍDICO BÁSICO INTERNACIONAL					
Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)	Carta Internacional de los Derechos Humanos, que comprende:	Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos facultativos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Tratados regionales de DDHH
Derecho Internacional Humanitario (DIH)	Convenios de Ginebra (1949)	Protocolos Adicionales (1977)	Otras normas del derecho de los conflictos armados (La Haya, etc)		
Derecho de los/as refugiados/as y los/as desplazados/as internos/as	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951)	Principios Rectores de los desplazamientos internos de las Naciones Unidas (1998)			

En este conjunto el marco jurídico internacional de los derechos humanos ofrece cierta flexibilidad frente al DIH, en el sentido de que ha ido ampliándose desde su origen para garantizar y proteger cada vez más derechos y dar respuesta a las demandas sociales (p.ej: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de Derechos del Niño, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, etc…). Entendemos que se trata de un continuum imprescindible para no dejar a nadie atrás.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue aprobada en 1979 y ha sido ratificada por el 96% de los países. La CEDAW exige la eliminación de cualquier forma de discriminación basada en el género y la modificación de aquellos roles tradicionales que constriñan a la mujer o pongan en entredicho sus derechos, recurriendo a medidas positivas en caso necesario. Se complementa con el Protocolo Facultativo para denunciar las violaciones de la Convención.

La Convención de Derechos del Niño (CDN) se aprobó en 1989 y hasta el momento es el instrumento jurídico internacional más ratificado (solo EEUU y Somalia se han auto-excluido). Recoge exhaustivamente los derechos culturales, sociales, económicos y políticos de los niños y las niñas, y se completa con tres protocolos adicionales y el mecanismo de denuncias individuales: El Protocolo relativo a la venta de niños/as y la prostitución infantil, el Protocolo relativo a la participación de los niños/as en conflictos armados y el Protocolo relativo a un procedimiento de comunicaciones para presentar denuncias ante el Comité de los Derechos del Niño.

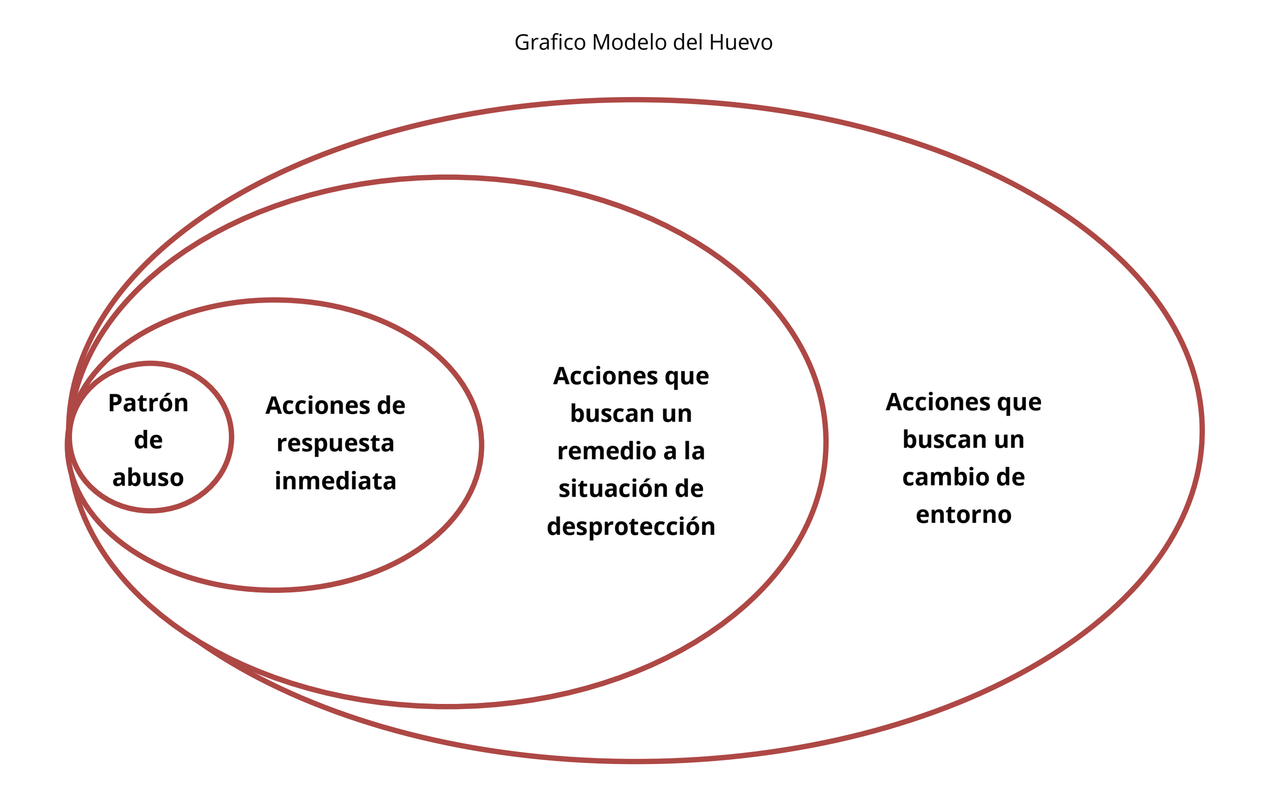
No olvidemos, además, que la tipología de las emergencias y conflictos continúa ampliándose y transformándose, dando lugar a nuevas acepciones como “otras situaciones de violencia”: la violencia en contextos urbanos y relacionada con las drogas y otros crímenes de naturaleza ya trasnacional (situación predominante en el Triángulo Norte Centroamericano). En estos contextos la distinción convencional entre la violencia causada por un conflicto armado tradicional o guerra y la

violencia criminal, ha perdido relevancia en lo que se refiere a sus consecuencias humanitarias en la población civil[4].

Esto plantea importantes retos y requiere de enfoques capaces de analizar qué derechos se están vulnerando sistemáticamente (p.ej.: en otras situaciones de violencia algunas de las personas más afectadas pertenecen al colectivo LGTBI, son mujeres, defensores/as de derechos humanos, defensores/as ambientales, sindicalistas y/o estudiantes). Es impensable abordar estos contextos, desde una óptica humanitaria sin un enfoque de derechos humanos, como guía y paraguas.

Del debate surgido entre las agencias humanitarias sobre protección, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) propuso el "**modelo del Huevo**" que estructura la manera de trabajar la protección desde el enfoque humanitario, distinguiendo tres tipos de acciones: actividades de respuesta, actividades correctivas y actividades de construcción del entorno.

Grafico Modelo del Huevo



[4] Ver "Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano" de la organización internacional "ACAPS", 2014. http://www.iecah.org/images/stories/Otras_situaciones_de_violencia_ACAPS_Mayo_2014.pdf

Acciones de respuesta inmediata: buscan paliar los problemas de protección más acuciantes, como la asistencia humanitaria en sí.

Acciones que buscan un remedio a la situación de desprotección: de modo que se aborden las amenazas y las vulnerabilidades a medio plazo.

Acciones que buscan un cambio de entorno: en el que se eliminen las causas de amenazas o vulnerabilidades en protección. En términos de acción humanitaria, estas acciones entran parcialmente (más allá de lo humnitario) en la rehabilitación o incluso el desarrollo.

Un buen análisis del contexto y de la coyuntura permitirá a los actores humanitarios y a los de desarrollo saber quién debe hacer qué en cada momento, aunque no siempre resulte sencillo y represente importantes retos en el ámbito de la coordinación y la complementariedad.

ESPAÑA Y LA MAL LLAMADA "CRISIS DE LOS REFUGIADOS"

Es una crisis para quien la vive en primera persona y se ve obligado/a a huir de su hogar y, en ocasiones de su país a causa de la guerra, el hambre y/o la desigualdad crónica, pero cuando los medios de comunicación en Europa lo llaman crisis dan a entender que se trata de un flujo de proporciones in-gestionables y, además de ser tendencioso, se trata de un tratamiento deshonesto de la realidad.

Sin entrar a analizar de quién es la responsabilidad de los diversos "conflictos" que obligan a las personas a huir de su hogar, se puede hacer una breve reflexión sobre de quién es la responsabilidad de protegerlas cuando llegan a países de la Unión Europea en busca de asilo. Los países de la UE - incluida España - han firmado y ratificado una serie de instrumentos jurídicos relativos al derecho de asilo y refugio, pasando a formar parte de los ordenamientos jurídicos internos. Por tanto, son instrumentos que nos obligan a cumplir con la legalidad internacional, proporcionando asilo y refugio a aquellas personas cuya vida y/o libertad se encuentren en peligro.

El 20 de marzo de 2016 entró el vigor el Acuerdo UE-Turquía, por el que todas las personas que soliciten asilo al llegar a Grecia y/o la UE serán expulsadas a Turquía. Este Acuerdo

vulnera varios derechos fundamentales recogidos en varios Tratados y textos internacionales: el derecho de asilo, la prohibición de expulsiones colectivas, la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros, la prohibición de devolución o la protección especial debida a menores de edad.

Varias Organizaciones de la Sociedad Civil, así como Organismos de Naciones Unidas han advertido no solo de la vulneración general del derecho de asilo y refugio contemplado a nivel internacional en varios tratados vinculantes, sino de la especial vulnerabilidad de mujeres y niñas ante la violación de este derecho.

Este acuerdo es una muestra de la creciente puesta en cuestión de las normas jurídicas internacionales por actores e instituciones que deberían defenderlas: la UE, actor de primer plano en el ámbito humanitario, subcontrata de esta manera sus obligaciones en el ámbito de refugio y asilo a una tercera parte a cambio de ventajas políticas y económicas.

En 2016 España había acogido aproximadamente a 450 refugiados/as, cuando se había comprometido a acoger a 16.000 personas. Cabe recordar que, durante otras emergencias, como la guerra de los Balcanes, España acogió a 30.000 refugiados/as. En el caso actual de Líbano tiene 1.200.000 en la actualidad.

Más allá de la mal llamada “crisis” se han de analizar y cuestionar las políticas migratorias, de la UE y de España, cuyo enfoque fronterizo policial restringe los derechos y libertades de miles de personas, entre ellas migrantes, refugiados/as y/o menores no acompañados/as. Es por ello que la coherencia de políticas a todos los niveles - local, nacional, regional e internacional - se convierte en un imperativo moral y se debería tomar en cuenta en las iniciativas humanitarias de la sociedad civil.



Campo de población refugiada en el norte de Iraq, UN Photo/Sarmad Al-Safy

3. Un tablero de juego dinámico

Como hemos visto, la acción humanitaria se mueve en contextos complejos y cambiantes, y es en parte debido a ello la necesidad de planificar las actuaciones. Lejos queda el dicho de que *dado que las necesidades son tantas, cualquier ayuda es bien recibida*. La historia nos ha mostrado en recurrentes respuestas, que los actores humanitarios tienen responsabilidad sobre sus actuaciones y deben tomar las medidas necesarias para no influenciar en el conflicto o ayudar a perpetuarlo en el tiempo, como en ocasiones ha ocurrido y se expondrá en el siguiente apartado.

El genocidio de Ruanda y su respuesta han supuesto un antes y un después en la acción humanitaria, fruto de los errores allí cometidos se han derivado en el sector importantes autocríticas que han hecho que el mismo esté en continuo movimiento. Desde entonces, se han desarrollado diferentes iniciativas con el objetivo de mejorar la calidad de la acción humanitaria.

Además de la complejidad de los contextos, la multiplicidad de actores y los posibles riesgos a los que se enfrenta la acción humanitaria hacen que la planificación de la misma sea de vital importancia. Para ello es fundamental contar con herramientas de planificación, la más utilizada es la metodología de enfoque de marco lógico más flexible y adaptada.

En dicha planificación, la participación activa y real son aspectos en los que la acción humanitaria está en niveles muy bajos.

Igualmente importante es poder contar con una financiación previsible y continuada. Iniciativas internacionales llaman a destinar un mínimos de un 10% de la ayuda oficial al desarrollo a acción humanitaria.



¿Qué actores interactúan en acción humanitaria?

Dentro del "ecosistema" humanitario, podemos encontrar un gran número de actores puramente humanitarios que conviven con otros que, si bien dentro de su misión no está incluida la acción humanitaria, juegan un papel más o menos importante en ella.



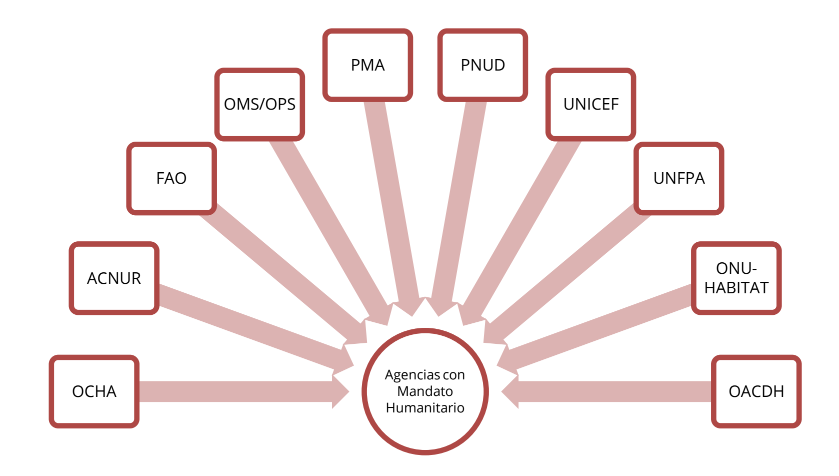
El primer actor es el gobierno del país afectado. Para que el sistema empiece a funcionar, debe haber un llamamiento de ayuda por parte del gobierno en cuestión. Pero antes de que esto ocurra, los "supervivientes" son las primeras personas que dan la primera respuesta y más importante, además de las asociaciones locales de cada país y las ONG locales. También es fundamental resaltar la importancia de los fondos provenientes de la diáspora y cómo esa financiación suele repercutir directamente en el bienestar de las familias.

Las ONG locales presentan la ventaja de conocer mejor el contexto y las costumbres, tener una mayor aceptación por parte de la población e identificar de manera más eficaz las necesidades y prioridades de la comunidad. Pero en demasiadas ocasiones actúan como subcontratistas de servicios, sin autonomía.

En este sentido la localicación de la ayuda, que busca dar mayor protagonismo y liderazgo a los actores locales, cobra un valor fundamental

Dentro del sistema humanitario internacional "externo" conviven grandes grupos de actores:

- Agencias de Naciones Unidas: grandes receptoras de la financiación humanitaria.



- ONG Internacionales donde se enmarcan un gran espectro de organizaciones, desde puramente asistencialistas a fuertemente posicionadas políticamente.
- A estas se suele sumar el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja que constituye una red única a nivel global para la respuesta humanitaria.
- Gobiernos donantes que por tener el poder económico tienen una gran capacidad de influencia. La iniciativa de calidad referente a gobiernos es la Buena Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés)

Otros grupos de actores de relevancia en la acción humanitaria son:

- Las Fuerzas Armadas del país afectado que sobre todo en caso de conflicto armado, puede llevar a la confusión entre lo militar y lo civil poniendo en peligro tanto el trabajo humanitario como las poblaciones
- Empresas, con un rol creciente. El principal problema radicaría en la preservación de los principios y valores humanitarios.
- Medios de comunicación con gran capacidad de informar, aunque en ocasiones con afán sensacionalista.

- Opinión pública, capaz de mover gran cantidad de fondos y voluntades en los gobiernos.

Dentro del “ecosistema” humanitario, la coordinación de la respuesta es una variable fundamental, siendo los gobiernos de los países afectados los responsables principales de la misma. El sistema de coordinación de la ONU solo se activa cuando la emergencia supera las capacidades locales. **OCHA** (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) es la Agencia de Naciones Unidas que facilita las tareas de coordinación. En este sentido es fundamental conocer el **enfoque de cluster** adoptado en 2006. El mismo trata de asegurar que en cada ámbito de la respuesta humanitaria exista la capacidad, coordinación y recursos necesarios para llevar a cabo operaciones. Los clusters cubren cada uno de los sectores de la acción humanitaria (agua, saneamiento e higiene, refugio…) y se identifica una agencia de la ONU u ONG líder y responsable del mismo a nivel global. Las agencias líderes tienen la responsabilidad de definir estándares y consolidar mejores prácticas, desarrollar la capacidad de despliegue, y promover la movilización de fondos, entre otras, de manera que en el momento del despliegue exista una preparación previa global en cada uno de los ámbitos.

La preparación, prevención e identificación de capacidades de la población local, sus medios de vida, organizaciones, asociaciones locales y gobiernos debe avanzar de manera más decidida.



Acceso a agua potable en Yemen. UN Photo/Ian Steele

4. Una responsabilidad de todos y todas

Tal y como hemos visto en los apartados anteriores, la acción humanitaria tiene características que la diferencian claramente de otros ámbitos de actuación frente a las crisis: un **marco ético** como componente central desde los orígenes, unas **normas jurídicas** propias y un **marco institucional** en el cual los mandatos y la cuestión de la coordinación cobran una importancia especial.

Estas características singulares hacen que la acción humanitaria se defina también por **cuestiones y mecanismos propios** a la hora de adaptarse a las necesidades que pretende cubrir. Asimismo plantearemos a continuación varias de las cuestiones prácticas clave que son objeto de debates en el ámbito humanitario junto con información sobre iniciativas que han tratado de darles respuesta.

No hacer daño

Uno de los cuestionamientos más profundos de lo humanitario tiene que ver con las consecuencias perjudiciales que puede generar la propia ayuda. **¿Es legítimo prestar asistencia humanitaria si está puede provocar daños de algún tipo a una parte de la población? ¿Cómo establecer un balance entre los impactos positivos y negativos?**

Estas preguntas cobran una importancia mayor en contextos de conflictos armados y es a raíz del análisis de varios casos de estudio que se dio a conocer, en la década de los 90, el enfoque de "**acción sin daño**". Parafraseando una conocida máxima del juramento hipocrático, este plantea que los actores humanitarios han de tomar en cuenta que las mejores intenciones pueden tener consecuencias indeseables, además de las consecuencias buscadas.

En un conocido estudio[5], Mary Anderson abordó la problemática desde una perspectiva general en los conflictos armados tratando de ver cómo la ayuda

[5] ANDERSON, Mary B. (1999), Do No Harm. How Aid Can Support Peace-or War, Londres, Lynne Rienner.



humanitaria puede apoyar la paz o la guerra. A raíz de este estudio se desarrollaron muchas herramientas centradas en la "sensibilidad al conflicto" para mitigar las consecuencias negativas de la ayuda.

De manera más amplia, el concepto de "acción sin daño" se siguió popularizando en el ámbito humanitario para abarcar todo tipo de contextos (incluyendo los desastres naturales) y niveles de análisis muy distintos en cualquier acción que suponga un riesgo para la población.



Homenaje a las víctimas del genocidio en Ruanda. UN Photo/Isaac Billy

Lecciones aprendidas tras el genocidio de Ruanda y la respuesta humanitaria

Algunos de los mayores avances prácticos y conceptuales en el ámbito humanitario se generaron a raíz de la primera gran evaluación que se hizo en el sector. Siete meses después del comienzo del genocidio en Ruanda, se inició esta iniciativa internacional financiada por múltiples donantes: la Evaluación conjunta de la ayuda de emergencia en Ruanda (JEEAR, por su sigla en inglés). La Evaluación consta de cuatro apartados, uno de ellos (el más largo) se centra en la respuesta humanitaria.

La evaluación permitió una toma de conciencia de la comunidad humanitaria sobre los

verdaderos retos a los que se enfrentaba. En general se destacó que las organizaciones humanitarias habían hecho un buen trabajo, pero también se evidenciaron fracasos muy significativos, como la incapacidad de anticipar y gestionar mejor la llegada masiva de personas refugiadas, así como el trabajo de mala calidad y la falta de profesionalismo de algunas organizaciones.

En aquella evaluación se encuentra el germen de la mayor parte de propuestas de mejora de la calidad que surgen posteriormente. Términos como rendición de cuentas, transparencia, calidad, responsabilidad, eficacia, etc. Se incorporan de modo decidido al vocabulario humanitario y aquí siguen.

Responsabilidad compartida y límites de la acción humanitaria.

Sin duda, el auge de las herramientas de análisis de la ayuda como factor positivo o negativo también ha permitido subrayar la responsabilidad compartida de los actores humanitarios en el logro de efectos positivos para las poblaciones afectadas. **La acción humanitaria solo es una de las respuestas que se dan frente a las crisis** junto con iniciativas políticas, diplomáticas, de defensa de los derechos humanos y muchas otras. El grado de coordinación que se ha de plantear con estos otros componentes puede variar mucho según los contextos y las prioridades de cada organización pero, en todo caso, el análisis de estas otras dimensiones será fundamental para maximizar los logros de la ayuda.

Esta responsabilidad compartida se ha de identificar de acuerdo con los límites de la acción humanitaria que no tiene en sus prioridades, por definición, tratar las causas raíces de los problemas (políticos, económicos…). No obstante, existe una gran variedad de mecanismos para tender puentes más allá de las acciones de respuesta a corto plazo como es el caso de denuncia e incidencia política o de los mecanismos de **Vinculación Ayuda-Rehabilitación-Desarrollo (VARD**) que tratan de dar continuidad a la ayuda. Estos espacios pueden ser de especial interés para organizaciones que no tengan como prioridad y especialización la prestación de asistencia en el terreno.





Rueda de prensa sobre crisis humanitarias declaradas en 2017. UN Photo/Rick Bajornas

Importancia de la rendición de cuentas en sentido amplio

El aumento de la acción humanitaria a escala internacional a partir de los años 90 –junto con las duras críticas recibidas como fue el caso de la evaluación JEEAR tras Ruanda- han exigido que las organizaciones humanitarias utilicen de modo creciente **instrumentos que mejoren la calidad** de sus actuaciones. Así, aunque con cierto retraso respecto de otros ámbitos del trabajo de cooperación, el uso de códigos, normas o manuales se ha generalizado tratando de incorporar las especificidades del ámbito humanitario.

Estos avances han permitido **ampliar el concepto de rendición de cuentas** en el sector para reconocer el protagonismo de las poblaciones afectadas y dejar de focalizar este ejercicio hacia los donantes. Queda, sin duda, mucho por hacer para garantizar que los resultados de los proyectos y programas humanitarios se valoren y se compartan de manera sistemática con sus destinatarios principales, no obstante varias iniciativas han logrado poner esta temática en la agenda y ofrecer soluciones prácticas.

Esta es, en primer lugar, un **imperativo ético** si se consideran las especificidades de la acción humanitaria en la cual los/las destinatarios/as finales de la ayuda tienen, en general, grandes limitaciones para poder elegir e influenciar el tipo de ayuda y/o sobre quien la proporciona. En ese sentido, además de incorporar todos los mecanismos posibles de participación a lo largo del proyecto, es fundamental compartir con los/as mismos/as los logros y límites de las acciones emprendidas. Estos mecanismos son además de especial **importancia a nivel práctico** para los actores humanitarios al incentivar la mejora de los proyectos desde la perspectiva de sus destinatarios/as y no, únicamente, desde la perspectiva de los actores que la financian y/o ponen en marcha.

Algunas herramientas prácticas: El Proyecto Esfera y la Norma Humanitaria Esencial

El propósito del **Proyecto Esfera** es mejorar la calidad de la asistencia a las personas afectadas por desastres o conflictos, y mejorar la rendición de cuentas de los Estados y de las agencias humanitarias hacia sus socios, donantes y población afectada. El producto más conocido del Proyecto Esfera es el **Manual**, sin duda, una de las herramientas de referencia en el ámbito humanitario. Se estructura en dos componentes principales:

- La Carta Humanitaria plantea los fundamentos éticos y jurídicos de la acción humanitaria a través de principios, valores e instrumentos de referencia.
- La mayor parte del Manual detalla una serie de normas mínimas que definen la acción humanitaria de calidad. Las normas esenciales se aplican en cualquier proyecto o ámbito. Se completan con cuatro capítulos técnicos que tratan los principales ámbitos de actuación (agua, alimentos, cobijo y salud).

La **Norma Humanitaria Esencial** (Core Humanitarian Standard, o CHS por sus siglas en inglés) es otra iniciativa de referencia, complementaria del Proyecto Esfera. Es el resultado de un trabajo común del sector de varios años cuyo resultado final se plasma en un texto relativamente corto (menos de 20 páginas) que plantea las principales bases para definir el trabajo humanitario e identifica 9 compromisos que permiten hacer una acción humanitaria de calidad. La norma es sin duda un gran avance para el sector como esfuerzo para tener una base común. Ha sustituido a varias herramientas que existían en



el sector y, en el 2018, formará parte de la próxima edición del Manual Esfera.

Tiene varios usos posibles:

- Como referencia para hacer una auto-evaluación desde una organización;
- Como referente para un equipo evaluador externo;
- Como base de un sistema de certificación que podrá garantizar que una organización cumple con lo planteado en la norma.



Conferencia sobre medidas para eliminar el hambre. UN Photo/JC McIlwaine

Un sector en movimiento… con necesidad de actualización

Más allá de estos cuestionamientos y avances, el ámbito humanitario actual se caracteriza por la necesidad de reinventarse para hacer frente a unas necesidades crecientes. En este contexto la innovación cobra una especial importancia si la entendemos no solamente desde un enfoque técnico y tecnológico sino, también, desde una perspectiva más general.

Sin duda, la incorporación –y adaptación- de las nuevas tecnologías al ámbito humanitario ha tenido un impacto muy positivo en la ayuda gracias a

herramientas que se han convertido en elementos imprescindibles para muchas agencias como, por ejemplo, los sistemas de geolocalización, las bases de datos o los nuevos canales de comunicación (SMS, redes sociales...). Además de estos avances, se trata también de plantear soluciones nuevas a todo tipo de problemas y límites del sistema actual: financiación, organización, gestión de la calidad, etc. En este espacio, la colaboración de todo tipo de actores (universidades, empresas, *think thanks*, iniciativas de la sociedad civil, etc.) es necesaria para dar respuestas innovadoras que contribuyan a la evolución de la acción humanitaria.

Buscar nuevos modelos: el auge de las transferencias de efectivo y cupones

Tradicionalmente la acción humanitaria se ha planteado a través de la provisión directa de bienes y servicios. Más recientemente, ha habido un mayor interés por modalidades innovadoras como las **transferencias de efectivo** o los **cupones** (*cash transfer and vouchers* en la terminología comúnmente utilizada) ya que pueden generar grandes ventajas para prestar asistencia a las poblaciones afectadas y fomentar su resiliencia.

La experiencia de los últimos años muestra que ésta modalidad de ayuda supone un cambio importante y que está dando, según muchas evaluaciones, excelentes resultados al aprovechar las capacidades locales (mercados para la ayuda alimentaria o clínicas locales para la salud) en vez de movilizar recursos externos.



A modo de conclusión



Cumbre humanitaria Mundial de mayo de 2016, en Estambul. Kayhan Özer / Anadolu Agency

A lo largo de este manual hemos podido ver la especificidad de lo humanitario y algunos de los retos actuales a los que se enfrenta. Como conclusión, cabe insistir sobre la necesidad de la acción humanitaria en el mundo de hoy para mejorar la **situación** de la población más vulnerable del planeta frente a las crisis.

Muchos de estos desafíos, como el "no dejar a nadie atrás" o la innovación, estuvieron en el centro de los debates de la primera **Cumbre Humanitaria Mundial** celebrada en Estambul en 2016. Si bien este evento representa un hito en el proceso de consolidación de la acción humanitaria, es necesario matizar cualquier exceso de optimismo ya que lo conseguido y concretado hasta la fecha, resulta muy limitado, frente a las necesidades y amenazas que caracterizan los contextos de crisis alrededor del mundo. Lamentablemente, algunos de los temas esenciales en materia de derechos, por ejemplo, apenas se trataron en la Cumbre.

La acción humanitaria afronta grandes retos en la actualidad, y va a seguir evolucionando tal y como hemos aprendido a través de las líneas de este material. Te animamos a que profundices en esta materia y participes en la consolidación del sector.

Bibliografía recomendada

- Informe La acción humanitaria en 2015-2016: un modelo en crisis, IECAH-Médicos Sin Fronteras, 2016.
- Informe El estado del sistema humanitario, ALNAP, 2016.
- Informe Mundial sobre Desastres 2015: Agentes locales, clave para la efectividad de la acción humanitaria, FICR, 2015.
- Guía All In Diary, 2016.
- Manual Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, Proyecto Esfera, 2011.
- La Norma Humanitaria Esencial en materia de calidad y rendición de cuentas, CHS Alliance, Group URD y Proyecto Esfera, 2015.
- Manual Mujeres, niñas, niños y hombre: Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes, IASC, 2008.
- Manual de Gestión del Ciclo del Proyecto en la Acción Humanitaria, IECAH-Fundación la Caixa, Rey Marcos, F. y Urgoiti Aristegui, A, 2005.

Webgrafía

- Comité Internacional de la Cruz Roja.
  https://www.icrc.org/es/homepage
- Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo.
  www.aecid.es
- Reliefweb. Fuente de información sobre acción humanitaria, crisis y desastres globales. http://reliefweb.int/
- IECAH. Instituto de Estudios sobre conflictos y Acción Humanitaria.
  www.iecah.org
- ACNUR. Información sobre Operaciones.
  http://data.unhcr.org/
- Organización Internacional par alas Migraciones.
  https://www.iom.int/world-migration
- Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo Desastre

www.eird.org, http://www.unisdr.org/

- Base de Datos Internacional sobre Desastres. Centro para la Investigación sobre Epidemiología de los Desastres.
  http://www.emdat.be/
- Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
  http://www.la-red.org/
- INFORM, Índice para la Gestión de Riesgos.
  http://www.inform-index.org/
- Cruz Roja. Documentación sobre Derecho Internacional humanitario
  http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,1&_dad=portal30&_schema=PORTAL30
  http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12646963&_dad=portal30&_schema=PORTAL30
  https://casebook.icrc.org/casebook/
- ONU. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División sobre Población.
  http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml
- Overseas Development Institute. think tank británico sobre Desarrollo y acción humanitaria.
  https://www.odi.org/

Anexo

“CAJA DE HERRAMIENTAS”PARA ORGANIZACIONES

Acciones que las ONG pueden y deben poner en marcha en el ámbito de la acción humanitaria:

Incidencia política: ejercer presión sobre las autoridades es un aspecto fundamental del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. Éstas deben exigir el cumplimiento de la legalidad internacional y de los compromisos adquiridos por España y vigilar su aplicación y posibles violaciones.

Creación de redes y fortalecimiento de la sociedad civil: generación e intercambio de capacidades y recursos con organizaciones socias de otros países. En un mundo interdependiente y globalizado, más allá de un imperativo moral es una necesidad.

Sensibilización: se trata de una herramienta para generar conciencia en la sociedad en general. En la acción humanitaria resulta especialmente útil para poner “sobre la mesa” crisis y conflictos olvidados, que no reciben ni atención mediática, ni los recursos oportunos. Además estas acciones nos ayudan a generar debate y conciencia crítica.

Educación para el desarrollo y la ciudadanía global y Educación en derechos humanos: herramienta también fundamental para generar conciencia y conocimientos en los procesos educativos formales e informales sobre los derechos humanos, la desigualdad, la acción humanitaria, la degradación ambiental y la pobreza. Una ciudadanía educada en derechos resulta un pilar democrático fundamental.

Programas y proyectos de acción humanitaria con enfoque de derechos y estándares de calidad y rendición de cuentas. Si como organizaciones queremos poner en práctica proyectos y programas en el ámbito humanitario debemos desarrollar conocimientos y capacidades a nivel interno, y adherirnos a los estándares y normas de calidad y rendición de cuentas existentes. La honestidad será también un principio básico para evaluar si tenemos las capacidades y recursos mínimos necesarios para desarrollar unas acciones u otras.



Los tiempos cambian, las ONG también.
La FONGDCAM ahora es la Red de ONGD de Madrid.



C/ Embajadores 26, local 4
28012 MADRID
www.redongdmad.org

La **Red de ONGD de Madrid**, nacida en 1995 como FONGDCAM, reúne a un centenar de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) con sede en la Comunidad de Madrid. El objetivo principal de la Red sigue siendo potenciar el trabajo de las ONGD asociadas, sirviendo de punto de encuentro entre ellas, dando a conocer su trabajo y facilitando procesos de formación continua. Al mismo tiempo, mantener un diálogo con administraciones públicas e instituciones sociales y defender la cooperación descentralizada, especialmente en nuestra región.

Autoría:



Financia:

